

日本盐业规制改革：动因、历程与效果分析

李宏舟

摘要：在国内外政治、经济环境的影响下，日本政府于1982年开始将盐业规制改革纳入议事日程，并最终于2005年全部取消了对盐业的规制，包括撤销规制机构、取消市场准入和退出规制、取消价格、产量和销售区域等方面的规制。为了克服日本制盐业在资源禀赋上的劣势，同时达到“在制盐企业自立的前提下，保证食料用盐的国内生产能力”的既定原则，日本的盐业规制改革采取了渐进式的方式，同时保留了生活用盐的双轨供应体制。

关键词：盐业；规制改革；市场准入

一、前言

日本盐事业中心为1996年政府批准设立的财团法人，其职责之一是负责食盐的国家储备和平价供给，其出售的食盐全国统一零售价，最便宜的为每500克75日元，约合人民币5元左右，约是中国同等盐价的5倍，2008年日本的人均国民总收入为中国的13倍，制造业雇员平均工资为中国的10.2倍。上述对比资料表明，中国食盐的零售价可能相对偏高。

中国食盐价格偏高的原因可能起于资源禀赋引起的高生产成本、国家的特殊税收政策、或是国家盐业管理体制，因为日本已经废除了对盐业的行业规制，而中国仍在实施。本文通过分析发现，中国食盐价格偏高的主要原因不在于资源禀赋、税收差异、甚至是生产环节，而是在于处于垄断专卖下的流通环节：政府盐业规制机构下属的盐业公司的平均利润高达400%，甚至更多，其获得高额利润的原因是政府赋予的垄断经营权。

二、基本结论

按照用途划分，日本将盐分为工业两碱用盐和一般用盐，其中工业两碱用盐全部依赖进口；一般用盐又分为生活用盐和业务用盐，其中业务用盐分为食品类用盐和融雪剂等工业用盐，生活用盐和食品类用盐合称为食料用盐。2008年的生活用盐的消费量为20万吨，业务用盐为176万吨，融雪剂等工业用盐为652万吨，其中国产113万吨左右，余下进口。

因为1949年的日本《盐专卖法》已经授权工业两碱用盐企业可以自行进口（名义上为受专卖公社的委托），而且在数量、价格等方面没有设置规制条款，所以日本盐业的规制改革主要是针对一般用盐（具体范围请参见下文）而论。

就结论而言，日本政府对盐业的规制于2005年3月31日完全解除，主要表现在：（1）取消了政府部门中的盐业规制机构，将日常的行政管理业务移交政府各相关职能部门；（2）取消了政府在价格、产量以及销售区域上对盐业生产和销售的规制，完全依靠市场

竞争机制调整盐业及其上下游产业的资源配置；(3)取消了对盐的生产、配送、进出口、批发零售中的市场准入与退出的行政审批制，改为备案制（进退无障碍）；(4)取消了意在保护国内制盐企业的盐业进口特别税；(5)将政府在盐业中的作用限制在收集整理公布供需信息、协调解决产业共性技术问题和提供、储备食用盐等三个方面。

从1905年日本政府公布实施《盐专卖法》到1997年废除该法公布实施《盐事业法》，再到2005年完全取消盐业规制，日本政府通过组合使用价格（统一收购价格等）、产量、市场结构设计（提高市场集中度）、产业机构设计（禁止产配销一体化）等规制手段，不断导入竞争机制，实现了：(1)盐的稳定供给；(2)食盐消费价格的不断下调；(3)盐业从被规制产业到一般产业的平稳过渡。

另一方面，由于公益性和利益集团的游说，日本政府从1982年开始讨论对盐业的规制改革到2005年的完全取消政府规制，前后经历了23年之久，在此期间的社会福利损失难以定量计算，而且从事后来看：(1)在市场准入限制保护下的7家制盐企业的成本降低幅度有限，存在X-非效率现象；(2)市场上的产品单一，消费者失去了选择的自主性和多样性。

三、日本盐业现状

3.1 日本盐业的供需状况

表1.1为第二次世界大战以来日本食盐、工业用盐等领域的消费和国内外供给情况。所选年度为日本盐业规制制度改革年的前后各两年，目的是为了从数据上直观分析改革对盐业供需的影响。比如1949年日本成了专卖公社，负责盐业和烟草的专营，则表中给出了1947年到1951年盐业的供需数据。2008年的供需情况为目前日本公布的最新数据

从数据来看，日本的国内盐生产能力从1947年的不足10万吨增加到最高时的140万吨左右（1987年），之后基本维持在110万吨到140万吨之间。与此相比，日本对盐的消费需求从1947年的90万吨增加到最高时的950万吨（1997年），之后基本维持在850万吨到950万吨之间，日本对盐的需求和生产能力之间的差额主要通过进口弥补，其中主要从墨西哥和澳大利亚输入粗盐，从中国等输入精盐。比如2006年日本的盐产量为116.6万吨，排在世界的第26位（前三位分别是中国的5403.2万吨、美国的4600万吨和印度的1808.6万吨）（出典：British Geological Survey「World Mineral Production 2002-2006」）。

表1 日本盐业的年度需求与供给变化情况表

单位：千吨

年度	消费				供给		
	食用盐*	食品、融雪剂等*	两碱工业用盐	合计	日本国内产	进口	合计
1947	189	510	201	900	99	896	995
1948	211	905	428	1544	299	1227	1526
1949	152	520	506	1178	399	1575	1974

1950	433	376	748	1557	427	724	1151
1951	489	377	984	1850	443	1801	2245
1969	464	979	5139	7670	1029	5891	6920
1970	488	1067	5994	7549	951	6727	7678
1971	505	1115	6050	7670	871	7183	8054
1972	490	1170	6394	8054	807	6921	7728
1973	547	1229	6558	8334	1078	7446	8524
1983	426	1356	5871	7653	1236	6403	7639
1984	442	1374	6147	7963	1335	6738	8073
1985	419	1370	6147	7936	1329	6599	7928
1986	426	1378	6219	8023	1371	6640	8011
1987	405	1379	6589	8373	1401	7027	8428
1995	331	1672	7447	9350	1357	7999	9356
1996	328	1564	7270	9162	1358	7983	9342
1997	308	1199	7665	9479	1329	8292	9622
1998	283	1233	7292	9090	1293	7550	8844
1999	277	1310	7619	9483	1327	8097	9423
2003	243	1768	7073	9084	1263	7747	9009
2004	221	1804	7293	9318	1225	8251	9476
2005	220	1923	7221	9364	1227	8283	9510
2006	216	1661	7169	9045	1166	8074	9240
2007	196	1712	7192	9099	1138	8001	9136
2008	202	1762	6524	8488	1132	7454	8585

注：(1) 因为四舍五入的原因，某些年度的合计可能不等于单项之和；

(2) 食用盐主要指通过零售店卖出、供家庭和餐饮业消费的食盐；

(3) 食品、融雪剂等用盐指除两碱工业用盐工业用盐以外的工业（包括食品加工等）用盐。

数据来源：日本盐事业中心，2010。

3.2 制盐企业的市场结构

因为没有岩盐和多雨等自然条件的限制，日本主要以海水为原料，通过离子膜电渗析法制盐水，然后通过蒸发、离心干燥等工艺，最后得到精盐。与中国、墨西哥和澳大利亚等利用太阳能的海滩晒盐方法相比，离子膜电渗析法能耗大，因此对于能源严重依赖进口的日本而言，其制盐产业不具备资源禀赋优势，其生产成本也明显高于包括我国在内的国外竞争对手（中盐制盐化工部，李波，《赴日本考察报告：日本盐业概况、体会与启示》，2009-7-12）。

以日本海水为原材料、采用离子膜电渗析法和真空工艺制造食用盐的日本企业目前日本共有四家，即日本海水株式会社、NAIKAI 盐业株式会社、鳴門盐业株式会社和 DIASALT 株式会社。其中日本海水公司为日本最大的制盐生产企业，有三个制盐工厂，盐产量 58 万吨左右，约占国内盐产量的 50%；接下来的三家企业各自有一个之言工厂，产量依次为 22、19、16 万吨。四家公司的产量约占日本国内盐业生产能力的 95%以上（其余主要是一些 1997 年以后成立的小型加热海水制盐厂家）。

日本海水株式会社注册资本 13 亿日元，2007 年的营业额为 188 亿日元，共有员工 430 余人，总部设在东京，其下辖三个制盐工厂，即福岛县的小名浜，兵库县的赤穗，香

川县的讚岐，总部负责统一销售、研发等（有研发人员 20 人）。

包括生产（以本国海水为原材料和加工进口粗盐）、批发和进口在内的日本盐业经营企业情况如表 2 所示。

表 盐业经营企业（生产、销售、进口）变化情况

	1997 年 (废除专卖制)	2003 年 (进口自由化)	2007 年 (废除盐特殊进口税)
真空制盐、 粉碎加工进口盐	13	19	36
特殊制盐、 特殊用途盐	275	413	519
批发商	83	250	365
进口商	33	236	514

资料来源：塩の情報室（<http://www.siojoho.com/s01/index.html>）。

3.3 主要进口商及运输商情况

日本主要的盐进口商有三类：（1）国家设立的财团法人——盐事业中心（公益、非盈利法人），主要承担食盐的国家储备和日常的食盐供给；（2）集进口、深加工、销售等业务于一体的企业，比如日盐株式会社；（3）贸易公司，比如三菱商事株式会社。

日盐株式会社不但是粗盐的主要进口商，而且还是第二大食盐配送公司。

随着政府对盐业的规制改革，虽说盐的配送也已经实现了完全的市场化，但是因为多年的经验积累以及在仓库、专用设备等软件和硬件方面的优势，成立于 1919 年、由当时的专卖局制定的盐业配送商——日本盐回送株式会社仍是最主要的配送企业，其主要客户囊括了四家最大的国内制盐企业和主要的盐业进口商。公司资本金为 4.15 亿日元，自由员工 176 名（不包括派遣工），主要业务涉及国内外海运和国内陆运等，在日本全国 12 个城市设有支店，下辖六个关联企业。盐业规制改革前，日盐株式会社和日本盐回送株式会社在盐业配送市场的占有率为 100%。

因为盐的批发和零售已经废除了行政审批制（实现了进退无障碍），而且固定投资较少，所以市场集中度很低。图 1 为现在日本盐业的生产流通图。

3.4 食盐的价格

自从政府对盐业的管理从行业规制转为一般的行政管理以后，各制盐厂家纷纷追求产品的差异化，食盐的品种增加了很多，其价格遵从于市场机制，差异较大。其中财团法人盐事业中心代表国家实施食盐的储备和平价食盐的供给，其价格稳定而且相对较低。表 2 为各种食盐的全国统一零售价规格表。

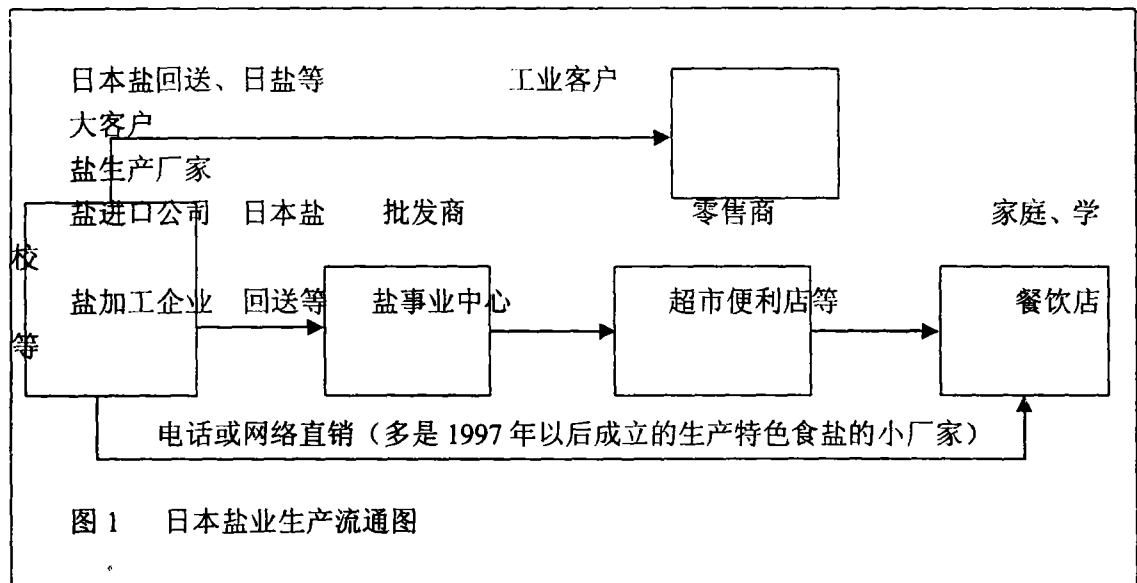


表2 日本生活用盐（家庭和餐饮业用）零售价格表

单位：日元

品名	生产/批发商	价格	品名	生产/批发商	价格
食盐	盐事业中心	75 (500克)	アダンの夢	九州商事	500 (250g)
食盐	盐事业中心	112 (1kg)	黑潮源流盐	与那国海盐	500 (135g)
食盐	盐事业中心	499 (5kg)	ぬちマース	创业高安	1000 (250g)
餐桌盐	盐事业中心	71 (100g)	沖縄の海水塩	(株)青い海	480 円/250g
NEW COOKING SALT	盐事业中心	153 (350g)	石島の自然海塩	(株)石垣の塩	480 円/250g
KITCHEN SALT	盐事业中心	203 (600g)	栗国の塩	(株)沖縄海塩研究所	630 円/250g
COOKING SALT	盐事业中心	142 (800g)	球美の塩	久米島海洋深層水開発(株)	500 円/200g
精制盐	盐事业中心	132 (1kg)	雪塩	パラダイスプラン(株)	600 円/120g
腌菜盐	盐事业中心	244 (2kg)	塩夢須美	倶楽部野甫の塩	1050 円/400g
新家庭盐	盐事业中心	122 (700g)	塩焚き爺の手造り塩	ユリヤ製塩所	1000 円/500g
食盐	盐事业中心	1723 (25kg)	とっぺん塩	(株)浜田組	700 円/250g
粉碎盐	盐事业中心	1417 (25kg)	潮のかおり	潮のかおり	500 円/200g
粗盐	盐事业中心	1366 (25kg)	ごとう	五島塩の会	200 円/100g

资料来源：(資料)海からの贈り物 日本の塩 100 選；日本盐事业中心资料。

作为比较,表 3 为中国各盐业公司申请、物价局批准的食盐零售价格一览表。表 4 为中日之间居民收入等的对比。

表 3 中国部分地区食盐零售价格一览表

品名	价格(元)	日元价格 (1元=15日元)
中盐牌加碘精制盐	1.1 (400g)	16.5
中盐牌无碘精制盐	1 (400g)	15
中盐牌精制碘盐(绿色)	1.4 (400克)	21
中盐牌海藻碘盐(绿色)	1.8 (400克)	27
复合膜包装袋食盐	1 (500克)	15
中盐精制盐	1(500克)	15
中盐牌多元海藻碘盐	2.4(400克)	36
中盐牌加钙海藻碘盐	2.4(400克)	36
中盐牌加碘莫顿精制低钠盐	2.9(450克)	43.5
海星牌加碘低钠莫顿康健盐	1.6(450克)	24
海星牌无碘莫顿精制低钠盐	2.5(300克)	37.5
海星牌莫顿蒜香盐	8(130克)	120
海星牌莫顿清香即食盐	8.5(115克)	127.5
海星牌莫顿炖肉烧烤盐	8.9(130克)	133.5
福盐牌加碘海盐(绿色)	2(400克)	30
蓝海星牌加碘低钠盐	2.9(500克)	43.5

资料来源:北京市、上海市、江门市政府网。

表 4 中日居民收入对比

指标	人均国民总收入 ⁽¹⁾	制造业雇员均月工资 ⁽²⁾	城镇居民人均可支配收入 ⁽³⁾	农村居民人均纯收入 ⁽⁴⁾	食盐 ⁽⁵⁾ (最经济型)
中国	2940	2016	15781	4761	1
日本	38130	20538	108135	108135	5.25
日本/中国	13 倍	10.2 倍	6.9 倍	22.7 倍	5.25 倍

注:(1) 2008 年数据,单位为美元,World Development Indicators database, World Bank, 19 April, 2010。

(2) 单位为人民币,日方数据为 293400 日元,按 100 日元=7 元换算,联合国 ILO 数据库(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/gjsj/>)。

(3) 单位为人民币,日方数据为居民平均可支配收入 1544787 日元,按 100 日元=7 元换算,中国统计年鉴(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>) 日本统计年鉴(<http://www.stat.go.jp/data/nenkan/19.htm>)

(4) 同(3)。

(5) 日方取样为盐事业中心的每 500 克 75 日元的最经济型食盐。

特别值得强调的是，因为表 4 的目的在于对比中日之间食盐价格比与其他收入类指标比之间的关系，是比值和比值之间相比较，所以其比较结果不受汇率的影响。

对比中日之间各种与居民收入相关的数据可以发现，与食盐的价格比（5.25 倍）最接近的是中国城镇居民人均可支配收入与日本人均可支配收入之比（6.9 倍），差别最大的是农村居民人均纯收入与日本人均可支配收入之比（22.7 倍）。换句话说，中日之间的收入差距要大于食盐价格之间的差距，这意味着或是食盐在日本太便宜了，或是在中国太贵了。到底是哪一种情况呢？

根据中盐协会经济信息 2009 年 12 月 25 日的消息，2009 年 10 月 20 日国内原盐出厂价格为：东北地区 200-220 元/吨，西南地区 230-260 元/吨，西北地区 150-180 元/吨，华北地区 170-205 元/吨。包括运费在内的国内原盐送到价格为：华东地区 270-363 元/吨，华中地区 280-300 元/吨，西北华南地区 280-330 元/吨。这个价格就是各盐业公司（各盐业管理局的所属企业）的原材料成本价，经过加碘等（成本约为 20-30 元每吨）后以每吨数千元的价格批发给零售商。比如山西省物价局根据省盐业公司的申请，核定低钠盐规格 250g，批发价 5500 元/吨，零售价 1.50 元/袋，相当于每吨 6000 元；复合营养盐规格 500g，批发价 3600 元/吨，零售价 2.00 元/袋，相当于每吨 4000 元。

通过上面的分析可以初步断定：中国的食盐太贵了。主要原因是具有垄断定价权的各盐业监管部门的下属公司获得了 400%、甚至更大的垄断利润（零售商的利润仅为每吨 400-500 元）。

3.5 食盐的品质保证

在专营时代，负责专营业务的特殊法人专卖公社以及后来的日本烟业株式会社统一收购和批发食盐，自然也承担了国产食盐的品质监督、生产检验等业务，随着政府结束对食盐行业的规制，食盐的品质监督管理职能移交至厚生劳动省。但是隶属于盐事业中心的海水综合研究所是唯一具有出具法定效力的食盐检测检验机构。进口盐的品质检验一直由各地的进口食品检疫检查部门负责。

随着食盐生产、输入企业的增多，盐产品之间的竞争增加，一些生产者在食盐的功能描述上开始使用可能招致消费者误解的词语，比如在食盐的外包装上使用天然、自然、最高级、极品、无添加等词语。

2003 年，东京市政府依据消费者的意见公开发表了《关于规范食盐表示的几点意见》，2004 年日本负责调查处理不当竞争的日本公平交易委员会依据《景品表示法》对 9 家制盐企业的包装用语提出警告处分。受此影响，2008 年有 92 家食盐经营企业构成的食盐公正交易协议会正式成立，在取得了日本公平交易委员会的批准后，公布了对会员企业具有约束力的《关于食盐表示的公正竞争规则》，该规则统一了食盐外包装的表示标准，包括商品名称（只能是食盐或盐）、原材料构成及其比重、重量、原产国和生产者信息，对符合该规则的产品协议会发行统一标示以示区分。经过 2 年的过渡期间后，2010 年正式实施。

根据《盐事业法》的规定，盐事业中心定期对市面上流通的食盐进行抽查检验，至今为止未发现任何不合格的产品。

实际上，除了食盐的定价机制以外，中国现行的盐业规制模式几乎完全借鉴了 1997

以前的日本监管体制。不同的是，在意识到原有体制的弊端后，日本逐步废除了对盐业的规制，而中国仍在议论之中。

四、盐业规制改革过程与内容

4.1 政府专卖时期（1905-1997年）

4.1.1 大藏省专卖局

为了筹措日俄战争中的军费和保护、培育本国的盐业，当时的明治政府于1905年在大藏省设立专卖局，对烟业、盐业（后来增加了樟脑球）实施国家专卖。根据《盐专卖法》的规定，国家专卖的含义如下：

（1）由大藏省专卖局代表国家对盐实施专卖；

（2）对盐的生产和退出实施行政许可制，由专卖局负责审批，审批内容包括生产能力、是否兼营盐的批发与零售业务，等等；

（3）专卖局有权根据市场供需情况决定各家制盐企业的生产数量；制盐企业定期向专卖局提供各种生产、经营状况的资料。

（4）制盐企业生产的盐必须全额交付给专卖局，后者按质论价，支付给前者。收购价格由盐收购价格审议会（由学者、生产者和消费者构成）提供咨询，大藏省批准后执行；

（5）制盐企业因台风、地震等自然灾害遭受损失时，专卖局负责补贴全部损失的三分之二以内；

（6）盐的进口由专卖局和受其委托者（比如工业用盐企业等）专营；

（7）盐的精加工和深加工由专卖局和受其委托者专营；

（8）专卖局只能将盐卖给受其指定的批发商和零售商，批发价、零售价以及批发商和零售商的手续费由专卖局指定并公示，批发价和零售价可以有地区差异。

（9）专卖局工作人员有权指导、检查制盐企业的生产、储存状况；

（10）对于工业用盐，专卖局可以以较低的价格出售。

分析以上内容，日本政府对盐业的规制内容可以概括为：

（1）对制盐企业的市场准入和退出规制；

（2）收购规制，制盐企业只能将产品卖给专卖局；

（3）价格规制，包括对食盐收购、批发和零售价；

（4）产量规制，主要是对各家制盐企业的产量和进口量；

（5）流通规制，包括对销售区域、批发商和零售商的指定；

（6）配送规制，指定盐的配送企业。

在上述规制下，从职能上讲，民间的制盐企业以及批发、零售商类似于专卖局的工厂和销售部门，没有任何的决策权，只是专卖局的执行机构。

随着日本财政收入的增加，日本政府于1918年将盐业专卖的目的从增加财政收入转为政府公益事业，但是对于规制内容没有修改。

4.1.2 专卖公社

1948年，在联合国占领军总司令部的建议下，日本议会通过了《日本专卖公社法》，

1949年6月政府依法成立专卖公社，取代专卖局实施专卖职能。专卖公社是非课税的特殊法人，其收益全额上交国库。根据《日本专卖公社法》的规定，大藏省内设有学者、烟业生产者和公社职员构成的专卖事业审议会，负责向大藏省提供关于专卖事业的政策建议，公社内部设立总裁、理事和监事，其中总裁和监事经过专卖事业审议会推荐后由大藏省任命。

4.1.3 日本烟草株式会社

进入20世纪80年代以后，日本政府为了（1）在不增税的情况下增加财政收入；（2）回避贸易摩擦（美国等要求日本开放国内市场）；（3）克服专卖公社在经营体制上的弊端（经营责任不明、单年度预算不利用长期投资等），决定对一些特殊法人实施民营化（日本専売公社の民营化について，日本たばこ産業株式会社，2004）。1985年，日本政府取消专卖公社，依照1984年的《日本烟业株式会社法》，设立政府持有二分之一股份的日本烟业株式会社，在其内部设立盐业专卖事业部，取代专卖公社的相关职能。

从表5中可以看出，在1950年至1974年的25年间，专卖公社的盐业有18年处于亏损状态，其亏损额远远超高另外7年的营业额。表6为废除专卖会社前1984年的收支状况表和1985年的预算表，其中1984年盈利不足10亿日元，1985的预算盈利为90亿日元。对于日本财政而言，盐业的贡献早已经无足轻重。

表5 专卖公社盐业利润报表（1950年-1974年）

单位：百万日元

项目 年度	销售额	成本			营业利 润(C)	营业外 损失	当期利润
	(A)	收购成 本	销售费 等	計 (B)	(A-B)	(D)	(C+D)
1950	14,489	10,946	2,469	13,415	1,074	△722	352
1951	21,794	15,419	3,526	18,945	2,849	△94	2,755
1952	19,392	16,302	3,737	20,039	△647	△39	△689
1953	19,524	13,432	3,568	17,050	2,474	△52	2,422
1954	18,742	13,396	4,128	17,524	1,218	69	1,287
1955	20,543	16,945	4,083	21,028	△484	41	△443
1956	23,706	21,223	3,538	24,761	△1,055	53	△1,002
1957	23,305	20,687	3,781	24,468	△1,163	26	△1,137
1958	20,032	18,029	3,607	21,636	△1,603	16	△1,587
1959	21,792	20,149	3,609	23,758	△1,966	△7,132	△9,098
1960	23,723	20,172	3,375	23,547	176	△4,269	△4,093
1961	25,386	21,382	3,848	25,230	156	△31	125
1962	25,751	21,410	3,899	25,309	441	△651	△210
1963	27,737	23,111	4,707	27,818	△80	△180	△260
1964	29,274	24,308	4,279	28,587	687	△86	601
1965	30,207	25,123	5,398	30,521	△314	△14	△328
1966	32,526	28,524	4,961	33,485	△959	31	△928

1967	34,928	30,332	5,719	36,051	△1,123	22	△1,101
1968	37,782	33,674	6,073	39,747	△1,965	134	△1,831
1969	40,355	35,997	6,725	42,722	△2,367	△103	△2,470
1970	44,941	40,581	7,348	47,929	△2,988	△300	△3,288
1971	45,769	40,449	8,159	48,608	△2,839	△ 17,599	△20,438
1972	42,125	33,891	8,421	42,312	△187	384	197
1973	44,832	37,147	10,179	47,326	△2,493	787	△1,707
1974	45,234	45,371	12,003	57,374	△12,140	187	△11,953

资料来源：日本财务省资料。

表 6 专卖公社盐业预算及执行情况报表（1984 年-1985 年）

单位：百万日元

科目	收入			科目	支出		
	85 年 预算	84 年 执行	增减		盐业 支出	85 年 预算	84 年 执行
盐业 收入				事业费	95,607	106,954	△11,347
收入	104,703	115,181	△10,478	盐收购 费	82,771	3,753	△10,982
销售收入	104,698	115,179	△10,481	销售费	12,606	12,973	△367
杂收入	4	2	2	研发等	230	228	2

资料来源：日本财务省资料。

特别值得一提的是，在盐业专卖时代，制盐企业和批发零售企业的利润率也被控制在一定的水平之下。

表 8 深加工企业的业绩（日本食盐制造株式会社）

	产量	销售额	税前利润	员工数量	销售利润率	人均利润
1996 年	7.9 万吨	25.4 亿日元	0.4 亿日元	70	1.6%	57 万日元
1999 年	7.3 万吨	33.4 亿日元	1.5 亿日元	80	4.5%	180 万日元

* 二者均为税前指标。

资料来源：第 1 回塩事業部会資料，日本财务省。

表 9 进口盐粉碎包装企业的业绩 (5 家企业的平均值)

	产量	销售额	税前利润	员工数量	销售利润率*	人均利润*
1996 年	7.47 万吨	14.6 亿日元	0.35 亿日元	20	2.4%	175 万日元
1999 年	7.48 万吨	17.4 亿日元	0.40 亿日元	15	2.3%	200 万日元

* 二者均为税前指标。另外部分企业兼营其他业务。

资料来源: 第 1 回塩事業部会資料, 日本财务省。

表 10 盐业批发商的业绩 (53 家企业的平均值)

	批发量	销售额**	税前利润***	员工数量	销售利润率*	人均利润*
1996 年	2.47 万吨	11.1 亿日元 (9.06 亿日元)	0.3 亿日元	20	2.7%	150 万日元
1999 年	2.45 万吨	11.2 亿日元 (9.27 亿日元)	0.36 亿日元	20	3.2%	180 万日元

* 二者均为税前指标, 绝大多数企业兼营其他业务。

** 括号内为盐业批发的销售额。

*** 税前利润包括其他兼营业务的收入。

资料来源: 第 1 回塩事業部会資料, 日本财务省。

4.1.4 规制改革内容

如前所述, 因为 1949 年的《盐专卖法》已经授权工业用盐企业可以自行进口 (名义上收专卖公社的委托), 而且在数量、价格等方面没有设置规制条款, 基本上实现了市场化运行, 所以日本盐业的规制改革主要是针对一般用盐而论。

(1) 生产领域

为了平稳一般用盐的市场供需和提高制盐企业的生产效率以对抗低价的进口盐, 日本盐业规制机构根据《盐专卖法》赋予的权力, 曾经在盐业专卖时代先后四次调整制盐企业的数量和市场准入规则 (比如限制一些低产的制盐方式退出市场)。

这四次调整分别发生在 1910-1911、1929-1930、1959-1960 和 1971-1972 年, 经过四次调整以后, 露天晒盐的制盐方式完全推出市场, 取而代之的是高效的离子膜电渗析法。在实施盐专卖之初的 1906 年, 日本共有制盐的企业或个人等 16210 个, 从业人员为 22965 人, 年制盐能力为 33 万吨 (资料来源: 我が国における専売制度の沿革、月刊、日本财务省資料)。经过四次的调整后, 制盐企业的数量减为 7 家, 从业人员将为 1500 名左右, 而制盐能力最高时却达到了 130 万吨。

从现存资料来看, 关于第四次调整的资料较多, 效果也最明显, 本文以此为例, 对日本政府调整生产流域的目的、原则和方法进行分析。

1971年，日本政府公布实施了《关于促进盐业调整及其近代化的临时措施法》，根据该法的规定，此次调整的目的旨在：（1）在制盐企业普及先进的制盐技术；（2）通过交付盐业调整补贴的方式促进落后制盐企业的关停并转；（3）将国产盐的价格降至可以与进口盐相竞争的程度，以此促进国内制盐产业的自立。

为此，法律规定：（1）凡是在1971年12月31日以前主动向日本专卖公社申请关停并转的制盐企业可以得到政府的补贴，补贴金额原则上等同于企业实际发生的费用（主要包括设备折旧损失、从业员退職金的支付和其他费用）；（2）申请本次调整中存留的制盐企业在1972年至1975年间，要向专卖公社交付特别调整费，用来支付退出企业的补贴，每吨扣除700日元以内；（3）专卖公社在1971至1975年间，将收购国内盐的价格逐年降低，直至等同于进口盐价；（4）申请本次调整中存留的制盐企业要《制定企业近代化计划书》，交由专卖公社审批。

法律实施后，先后有10家制盐企业申请存留，最后通过专卖公社的生产能力、地理分布等资格审查后，其中的7家企业获得通过，至此生产领域的7家体制形成，并且一直维持到2000年。

制盐企业的业绩情况如表7所示。

表7 日本国内制盐企业的业绩（7个企业的平均值）

	产量	销售额	税前利润	员工数量	销售利润率	人均利润
1996年	19.2万吨	48.3亿日元	4.2亿日元	150	8.7%	280万日元
1999年	19.3万吨	52.6亿日元	3.5亿日元	130	6.7%	269万日元

* 二者均为税前指标。

资料来源：第1回塩事業部会資料，日本财务省。

（2）流通领域

1972年日本7家制盐企业全面导入离子膜电渗析法以后，制盐能力有了很大的提升，为了提高流通效率，培养制盐企业的营销能力，同时在制盐企业间引入竞争机制，当时的专卖公社创设了“特别销售制度”，根据该制度的规定，对于每次购入数量在1吨以上的大客户，制盐企业在取得专卖公社的认可后，可以直接通过批发商将盐销售给客户，无需再经由专卖公社的转手，而且成交价格（盐价和批发商的手续费）由三者自由决定。

为了在专卖的前提下继续强化制盐企业间的竞争机制，1988年负责盐业规制的日本烟业株式会社盐事业部又导入了“消费地购入制度”，即购入数量在1吨以上的大客户可以打破规制机构对制盐企业在销售区域上的限制，自由指定所购盐的制盐企业，然后经由日本烟业株式会社和批发商购买。

1972年的“特别销售制度”放松了对价格和流通渠道的规制，但是对销售区域的限制依然存在，与此相比较，1988年的“消费地购入制度”放松了对销售区域的限制，消费者可以个人根据自己的需要和对各家制盐企业产品质量的理解，自由选择生产企业，

但是成交价格依然要受到政府的规制。

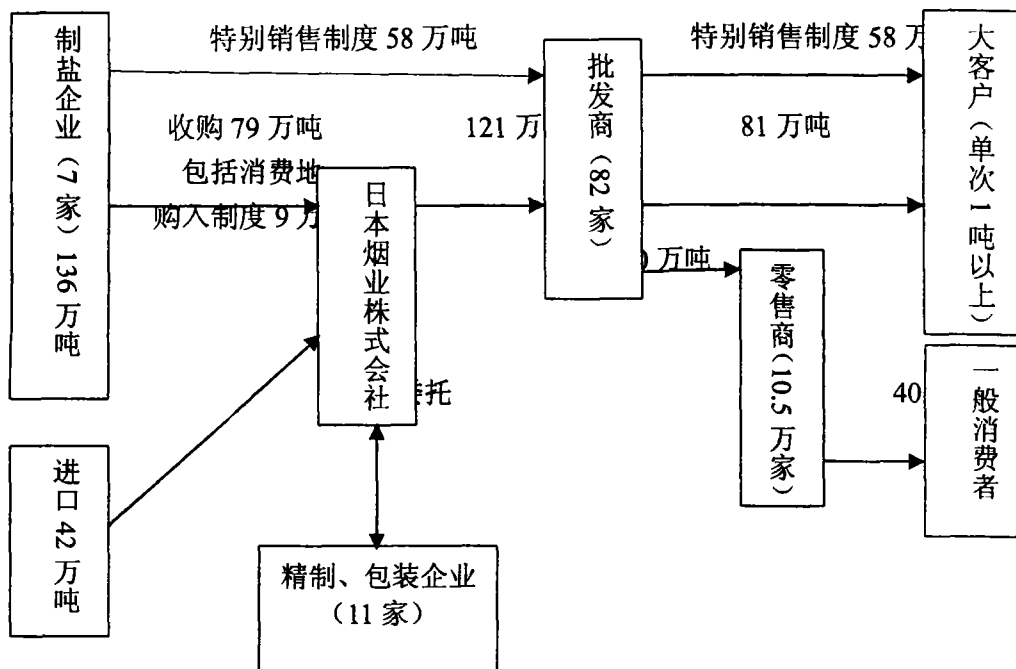


图1 专卖制度下的流通体制（1988年为例）

资料来源：植田 有美，専売制度廃止後における自然海塩の生産と流通，2002，

原始出处：総務庁行政監察局「日本たばこ産業株式会社の現状と課題」（1991）。

4.2 废除专卖制度时期

4.2.1 规制改革背景

废除盐业专卖制度的原因可以归纳为以下三条：

(1) 内外盐价差别引发的专卖体制低效论

在1971年的《关于促进盐业调整及其近代化的临时措施法》中明确规定，专卖公社将在1971至1975年间，将收购国内盐的价格逐年降低，直至等同于进口盐价。据此，专卖公社制定了每年的收购价格，即从1971年的每吨11400日元逐年降低1100日元，直至1975年的每吨7000日元，正好等同于1971年的进口盐价。由于石油危机引发的燃料价格激增，一度降到9200日元的国内盐收购价格被迫在1974年涨到13500日元，1975年涨到15000日元，此时国外的进口盐价为13000日元。由于收购价格的提高，专营公社的盐业亏损120亿（1974年）和183亿（1975年）日元（《财务月刊》，第287期，大藏省）。尽管造成内外差价的原因有日本在制盐条件方面的资源禀赋劣势等客观原因，但是专卖体制下的垄断经营引发的制盐企业的低效被认为是主要原因之一，进而通过放松规制引入竞争机制也被认为是主要的解决方法之一。

(2) 追求天然食盐的消费者运动

1971年全面废除天日制盐（盐田晒盐）法后，日本的国内制盐完全转变为离子膜电渗析法。消费者对于这种工业制法生产的食盐的安全性存有疑虑，由消费者自发组织的“食盐质量保持会”发表了《对废除国内天日制盐法的抗议书》（1971年），要求政府用数据证明工业法制盐对人体的无害性，提出在无确切数据支持前许可天日制盐法食盐的生产和流通，该运动得到了广大消费者的支持。在消费者运动的影响下，作为特例，1973年政府批准伯方盐业株式会社可以以专卖公社的进口粗盐（墨西哥或澳大利亚利用天日制盐法生产的粗盐）为原料，以接受专卖公社委托的方式生产、出售食用盐。进而在1979年，民间组织“日本食用盐研究会”向专卖公社申请“为了学术研究实施天日制盐”的请求，后者以“所生产的食盐不得转让、流通、全部废弃”为条件，批准了“日本食用盐研究会”的请求。之后几经谈判，1980年专卖公社又批准了“所制造食盐可以在会员之间流通”的请求。“食盐质量保持会”和“日本食用盐研究会”等消费者运动，打破了7家企业垄断制盐的局面，虽然产量有限，对整个专卖体系的影响甚微，但是它极大地唤起了一般百姓对日本制盐体制的关注。

（3）日本政府放松规制的改革潮流

早在20世纪60年代，政府和学术界已经开始讨论关于盐业规制的利弊分析。支持一方认为：盐、特别是食盐关系到百姓的日常生活；由于资源禀赋差异使国内外制盐成本差异较大，如果完全实施市场竞争可能使整个日本制盐产业被迫退出市场，而从长期来看，没有制盐能力的国家是不安全的。反对一方认为：资源禀赋的劣势可以通过竞争压力下的技术和管理创新克服；盐的供给和需求已经趋于稳定，国家介入的必要性越来越小；规制保护下的制盐、配送等企业的效率低下，缺乏创新的动力和压力；特别是专卖机构故意减少盐的进口量，实际上在变相保护国内的制盐企业，牺牲广大消费者的利益。

1982年，隶属于日本首相的咨询机构——临时行政调查会在其提出的《关于行政改革的第三次咨询意见书》中首次提出：在电信公社、国铁公社和专卖公社的民营化潮流中，盐业专卖制度必须改革；改革的时期为国内制盐企业可以在国际竞争中自立的阶段。1988年，首相咨询机构——临时行政改革推进审议会在《关于放松规制的咨询意见书》中又一次提到了盐业专卖制度的改革，并指出了政府引导制盐企业合并、扩大消费地购入制度、放宽零售商认定条件等方向性意见。之后经过大藏省的咨询机构——烟业等事业审议会盐业小委会近7年的审议，1995年11月该小委会正式提出了《关于日本盐业的改革问题》。在此期间的1995年2月，日本内阁在《特殊法人改革方案》和《放松规制推进计划》中明确提出：3年以内实施盐业改革。

依据1995年小委会的咨询意见书，1996年日本议会审议通过了大藏省提出的《盐事业法》，正式废除了盐业专卖制度。至此，关于盐业专营体制的改革从讨论进入了实施阶段。

4.2.2 规制改革的原则

在小委会提出的《关于日本盐业的改革问题》中，盐业规制改革的方向被定为以下几点：

- （1）废除专卖制度，将国家的介入限制在最小范围内；

- (2) 在市场竞争机制下实现制盐企业的自立;
- (3) 废除盐业规制部门(日本烟业株式会社盐业事业部);
- (4) 考虑到盐对生命的不可缺失性和自给率低的现实情况,保持食料用盐的国内生产能力;

(5) 国家应确保偏僻地区和岛上居民生活用盐的稳定(数量和价格)供给。

同时该咨询意见书还给出了盐业规制改革要达到的目标,即

- (1) 消费者可以根据自己的需求和偏好购买到所需的盐;
- (2) 制盐企业可能根据自己的判断决定盐的产量和开发新产品;
- (3) 实施盐的进口自由化,但是可以伴有关税措施;
- (4) 实现专卖制度下无法达到的流通领域的自由化。

为了减小规制改革的负面影响,该咨询意见书还规定了三点注意事项:

- (1) 避免消费者受到不利的影响;
- (2) 对其他受影响的个体和企业给予考虑;
- (3) 采取必要措施确保盐业自立的达成。

4.2.3 规制改革的具体内容

为了落实以上规制改革的原则,《关于日本盐业的改革问题》给出了规制改革的具体措施:

- (1) 大藏省每年定期收集、公布各种盐的供需状况;
- (2) 在制盐企业自立的前提下,保证食料用盐(140万吨左右)的国内生产能力,国家责成有关部门讨论进口盐的关税问题;
- (3) 对制盐企业、进口商和批发商的设立申请改为备案制,零售商无需申请备案;
- (4) 国家出资设立财团法人(公益法人)——盐事业中心,其主要职责包括:生活用盐的平价供给(其价格包大藏省审批);盐的储备;关于盐的制造、进口和流通方面的信息收集、整理与公布;关于盐的制造、进口和流通的研究;制盐技术等的研究和对制盐企业的指导。

1996年,大藏省根据《关于日本盐业的改革问题》的建议,提出了《盐事业法》的议案,并获通过,1997年开始正式实施。该法除了废除盐专卖制度,将上述改革内容法制化以外,还根据小委会的建议,将1997年到2002年的5年间定为改革过渡期。

4.2.4 规制改革的实施

为了实现规制改革的平稳过渡,同时培育日本国内制盐企业的自立能力,经过大藏省官员、学者、制盐企业、消费者等代表的讨论,设置了5年的过渡期。在1995年,日本国内制盐的出厂价与墨西哥和澳大利亚的进口盐的到岸价每吨相差1500日元,当时的7家制盐企业承诺通过合理化调整,在未来的5年内将成本降至进口盐水平,可以在国内市场上与其自由竞争。但是希望政府在此期间给予市场保护和合理化补贴。

政府接受了这个方案,在《盐事业法》附则中特别规定1997至2002年为过渡期,在此期间政府继续对盐业实施规制。主要措施如下:

- (1) 一元进口规制。对工业用盐以外的一般用盐的进口实施政府规制,只有盐事业中心具有进口权,由于外汇汇率变化致使国内外盐价差别超过企业自助范围时,政府可

以采取必要的措施:

(2) 批发商规制。对 1997 年以后申请开办一般用盐批发业务的申请者实施资格审批制, 申请者必须要有 5 年以上同业业务经验;

(3) 流通渠道规制。制盐企业必须通过盐事业中心、批发商的渠道将盐出售给零售商;

(4) 盐事业中心设置 300 亿专用资金用来补贴制盐企业和批发商的合理化调整。主要用于企业破产费用、设备投资补贴等。

从事后的数据开看, 政府支出的各种补贴为 95 亿日元。制盐企业的成本在 1995 年至 2002 年期间共下降了 12%, 基本上可以与墨西哥和澳大利亚的进口盐竞争; 批发商中出现了大量主动破产、合并重组的现象。

从结果来看, 5 年的过渡期达到了规制改革当初的设定目标。

但是随着世界贸易自由化的进展, 物美价廉的中国盐开始对日出口, 由于运输距离短等客观原因, 中国的出口盐比墨西哥和澳大利亚的盐还要便宜, 与日本国内制盐企业的差价在每吨 3300 日元左右, 这是 1996 年的盐业小委员会在《关于日本盐业的改革问题》中没有想到的问题。

为了应对这个问题, 2001 年年初大藏省第二次设立了烟业等事业审议会盐业小委员会, 经过 1 年的讨论和与各界的意见交换, 基本达成了以下共识: 即如果不采取必要的措施, 现存的 7 家国内制盐企业最终会全面亏损, 被迫破产。

针对这种情况, 制盐企业、批发商等分别向政府提出了各自的要求, 其中 7 家制盐企业提出了设置 3 年构造改革期间的请求: 即在此 3 年内, 希望政府对针对中国的进口精制盐征收相当于 3300 日元的关税和必要的财政补助。制盐企业承诺 3 年内将成本降低 3300 日元, 主要措施包括: (1) 劝导 7 家制盐企业中成本较高的 2 家企业主动破产, 剩下的 5 家企业通过扩大生产规模降低成本 1100 日元; (2) 主动放弃远距离市场, 节省运输成本 400 日元, 通过内部合理化降低成本 1100 日元; (4) 通过其他途径降低 700 日元。

为了实现“在制盐企业自立的前提下, 保证食料用盐 (140 万吨左右) 的国内生产能力”的既定原则, 盐业小委员会经过讨论, 提出了包含以下内容的咨询意见书(《塩の製造、輸入、流通にわたる原則自由の市場構造への移行を円滑に進めるための対応について, 平成 13 年 11 月 29 日, 財政制度等審議会たばこ事業等分科会》)。

(1) 从 2002 年 4 月 1 日起, 废除进口一元化规制, 实现盐进口自由化;

(2) 从 2002 年 4 月 1 日起, 废除批发商规制和流通渠道规制, 实现盐的自由买卖和流通;

(3) 设置三年构造改革期间, 在此期间对中国出口的精制盐征收特别关税, 税率递减, 即 2003 年 4 月 1 日以前每吨征收 3300 日元, 2004 年 4 月 1 日以前 2900 日元, 2005 年 4 月 1 日以前 2500 日元。该年度 4 月 1 日以后, 取消对中国出口精制盐的特别关税, 恢复至基本税率每吨 500 日元;

(4) 设置构造改革基金, 为期三年。其中政府出资 148 亿、制盐企业联合会出资 26 亿、批发商联合会出资 2 亿, 该基金主要用于制盐企业的主动破产补贴和批发商的合理化补贴 (比如信息化投资、仓库改建以及主动破产等)。

在构造改革的3年间，共有1家制盐企业和若干家批发企业主动破产，构造改革基金共支付补贴的补贴中政府共负担68亿日元，剩余的已经上交国库（〈我が国の塩事業の諸情勢について〉，財政制度等審議会たばこ事業等分科会（第10回2006年3月30日）議事録資料）。

日本政府从1982年开始将废除盐业专卖制度写入相关文件，1997年4月正式从法律上废除了专卖制，并取消了盐业规制建构，为了实现“在制盐企业自立的前提下，保证食料用盐（140万吨左右）的国内生产能力”的既定原则，日本政府先后设置了5年的过渡期和3年的结构改革期，以应对国外进口盐的成本优势，并最终于2005年4月1日实现了盐业的完全市场化。

参考文献：

1. 日本財政制度等審議会たばこ事業等分科会第1回から第10回まで議事録内容。
2. 日本財政制度等審議会たばこ事業等分科会第1回から第10回まで議事録附属資料。
3. 日本塩事業センターの統計資料。
4. 総務庁行政監察局、「日本たばこ産業株式会社の現状と課題」、1991年。
5. 日本財務省、《財務月刊》、第287期、1974年。